



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes

Berlin, 13. Juli 2016

Der Deutsche Bauernverband (DBV) bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes

Aus Sicht des DBV ist eine nachhaltige Strategie für einen aktiven und vorbeugenden Hochwasserschutz zum Schutz von Mensch, Siedlungen und landwirtschaftlichen Betrieben zwingend notwendig. Ein verbesserter Hochwasserschutz ist daher auch für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum als unmittelbar vom Hochwasser Betroffene grundsätzlich zu begrüßen. Der Hochwasserschutz ist eine sehr wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weshalb der DBV davor warnt, diese Aufgabe zu Lasten der Wirtschaftsfähigkeit und unter Restriktion der Eigentumsfreiheit der deutschen Bäuerinnen und Bauern umzusetzen.

Als langfristige Maßnahme muss grundsätzlich die Flächenversiegelung gebremst werden. Nach wie vor werden täglich 73 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche für Siedlungs- und Verkehrstätigkeiten umgewidmet und über die Hälfte der Fläche mit Straßen und Gebäuden versiegelt und überbaut. Der DBV fordert daher seit langem Schritte zu einer Konsequenzen Reduzierung des Flächenverbrauchs in Verbindung mit einem consequenten Flächenrecycling. Weiterhin sollte den Kommunen eine systematische Anpassung geeigneter technischer Maßnahmen zur schadlosen Rückhaltung anfallenden Niederschlagswassers von größeren versiegelten Bereichen wie Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten (z. B. durch Neuanlage oder Vergrößerung von Regenrückhaltebecken) verpflichtend vorgeschrieben werden. Zudem gehören die derzeitigen Anforderungen in technischen Regelwerken und Leitlinien insbesondere bezüglich der anzunehmenden

Wiederkehrzeit von Starkniederschlägen auf den Prüfstand. Überschreitungshäufigkeiten des Rückhaltevermögens von Regenrückhaltebecken von 10 Jahren oder weniger dürfen außer in besonderen Ausnahmefällen nicht mehr zugelassen werden.

Eine Verschärfung der unmittelbar geltenden gesetzlichen Verbote in festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten hält der DBV für nicht erforderlich. Ein Bedarf weitere ordnungsrechtliche Regelungen ein zu führen bedarf es nicht, vielmehr sollte geprüft werden in wie fern innerhalb des Vollzugs der Vorschriften Spielräume optimal genutzt werden. Über die bestehende Verpflichtung der Länder, jedes Überschwemmungsgebiet im Einzelnen per Rechtsverordnung zu sichern, können die notwendigen und angemessenen zusätzlichen Maßnahmen hinreichend geregelt werden. Da nachträgliche Verschärfungen in Länderverordnungen von bereits festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten noch nicht berücksichtigt werden konnten, entstehen zudem neue Rechtsunsicherheit bzw. ein für die Betroffenen und Vollzugbehörden unzumutbarer Aufwand für Einzelfallausnahmen.

I. Zu § 71 a WHG-E

Der Deutsche Bauernverband lehnt eine vorzeitige Besitzeinweisung ab. Die Schaffung vorzeitiger Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum von Landnutzern ist nicht nötig. Das bereits bestehende Instrumentarium genügt in jedem Falle einen effektiven Hochwasserschutz zu gewährleisten. Vielmehr regt der DBV an, auch das Instrument des Bodenordnungsverfahrens als Unternehmensflurbereinigung als vorrangige Maßnahme vor der Enteignung in den § 71 a WHG-E mit aufzunehmen. Denn ein solches Verfahren kann unter bestimmten Umständen den Flächenverbrauch für die Landwirtschaft minimieren und zusätzlich die Belastungen durch die Enteignung für die Betroffenen minimieren.

Zu § 78 a WHG-E

Die Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete werden in § 78a WHG-E neu geregelt. Die Verschärfung einzelner ordnungsrechtlicher Vorschriften wird in aller Deutlichkeit abgelehnt.

1. Zu § 78 a Abs. 1 Nr. 2 WHG-E

Hinsichtlich § 78 a Abs. 1 Nr. 2 WHG-E erfolgt dem Wortlaut nach eine erhebliche Verschärfung der geltenden Rechtslage, für die es in der Begründung keine Erläuterung gibt. Die bisherige Regelung (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4) bezog sich ausschließlich auf den Tatbestand einer Ablagerung wassergefährdender Stoffe unmittelbar auf den (natürlichen) Boden, d. h.

außerhalb von Anlagen oder anderen Einrichtungen. Der neue Wortlaut des zweiten Halbsatzes „sowie das Lagern und Ablagern von wassergefährdenden Stoffen“ bedeutet ein allumfassendes unmittelbar geltendes gesetzliches Verbot jeglicher Lageranlage in durch Länderverordnungen festgesetzten, aber auch vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten. Bisher war dieser Tatbestand dagegen in § 78 Abs. 5 Satz 1 Nr. 5 in die alleinige Regelungskompetenz der Länder gegeben. Damit konnten die Länder insbesondere angemessene Regelungen auch für bereits bestehende Anlagen treffen.

Sollte sich der neue Halbsatz tatsächlich auch auf das Lagern in Anlagen oder anderen Einrichtungen beziehen, ist die Neuregelung schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und auch Verwaltungspraktikabilität völlig überzogen. In diesem Falle wäre der Betrieb aller in Überschwemmungsgebieten gelegenen Bestandsanlagen zur Lagerung wassergefährdender Stoffe mangels Unberührtheitsklausel für bestehende Länderverordnungen sofort nur noch mit behördlicher Einzelfallzulassung zulässig. Für in Überschwemmungsgebieten gelegene landwirtschaftliche Betriebe bzw. Betriebsgebäude oder andere Einrichtungen stellt das absolute Verbot des Lagern und Ablagern von wassergefährdeten Stoffen einen Konflikt zur Notwendigkeit des Lagerns unverzichtbarer Betriebsmittel und bei Tierhaltung auch der anfallenden Wirtschaftsdünger sowie auch Silage als notwendiges Futtermittel dar. Der DBV hält dieses pauschale Verbot absolut für zu weit gehend. Die Regelung in ihrer geplanten Fassung ist nicht verhältnismäßig und berücksichtigt die Belange der Landwirtschaft nicht im erforderlichen Umfang.

2. Zu § 78 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG-E

Die Streichung des Wortes „kurzfristig“ übersieht die berechtigten Belange insbesondere der betroffenen Bewirtschafter von land- und forstwirtschaftlichen oder zum Erwerbsgartenbau genutzten Flächen. Die kurzfristige Zwischenlagerung der auf solchen Flächen gewonnenen Ernteerzeugnisse ist allein zu Zwecken der Bereitstellung für die Abfuhr unverzichtbar. Dazu zählen z. B. Heu-, Silage- und Strohballen, aber auch Mieten für Rüben, Kartoffeln oder andere Produkte ebenso wie eingeschlagenes Holz oder für den Abtransport vorbereitete Baumschulpflanzen, etc. Auch hier würden geltende Länderregelungen einschließlich von regionalen Überschwemmungsgebietsverordnungen

überregelt und mangels Unberührtheitsklausel zu mindestens bis zu einer erneuten Anpassung außer Kraft gesetzt.

3. Zu § 78 a Abs. 1 Nr. 6 WHG-E

Das Verbot der Umwandlung von Grün- in Ackerland stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Zudem ist das Verbot der Umwandlung von Grünland in Ackerland unter dem Aspekt des Hochwasserschutzes fachlich nicht zu rechtfertigen. Die Argumentation, dass Grünland im Vergleich zu Ackerland Niederschlagsmengen schneller versickern lässt, ist vom Grundwasserspiegel und der Sättigung des Bodens abhängig. Ein vollständig gesättigtes Grünland lässt keinen Milliliter mehr Wasser versickern als eine Ackerfläche. Unter diesem Aspekt ist das Verbot der Umwandlung von Grünland in Ackerland nicht geeignet auch nur einen kleinen Teil zum Hochwasserschutz beizutragen. Der Hochwasserschutz darf nicht dazu missbraucht werden, umweltpolitische Anliegen durch die Hintertür umzusetzen. Der Bestand des Grünlandes ist über die letzten Jahre konstant geblieben, was auch dem Umstand geschuldet ist, dass bereits eine Vielzahl von Vorschriften existiert, die die Umwandlung von Grün- in Ackerland verhindern. Hierzu sei alleine auf die GAP-Vorschriften verwiesen. Einer Vorschrift, die die Umwandlung verbietet, bedarf es aus Sicht des DBV somit nicht. Unabhängig davon regt der Deutsche Bauernverband die Verwendung des EU-Rechts geprägten Begriffs „Dauergrünland“ anstatt „Grünland“ an. Da beide Bezeichnungen nicht einheitlich gebraucht werden, ist eine begriffliche Klarstellung erforderlich und würde der Rechtssicherheit dienen. Diese begriffliche Klarstellung wäre aus Sicht des Berufsstands auch geboten um möglich frühzeitig betriebliche Planungssicherheit zu erhalten.

4. Zu § 78 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 WHG-E

Die Bestimmung weiterer Maßnahmen zum Hochwasserschutz durch Rechtsverordnung wird grundsätzlich abgelehnt. Die Festlegung von Auflagen zum Hochwasserschutz in allgemeingültiger Form für nicht anderweitig zulassungsbedürftige oder anzeigepflichtige Maßnahmen oder Nutzungen in Überschwemmungsgebieten per Verwaltungsakt wird kritisch gesehen. Ordnungsrechtliche Auflagen zum Hochwasserschutz für bestehende, nicht genehmigungspflichtige Tätigkeiten sind konfliktträchtig und bedürfen auch aus Gründen der Akzeptanz einer intensiven Kommunikation und Beteiligung auch von indirekt Betroffenen einschließlich der Träger öffentlicher Belange. Einzel- oder Allgemeinverfügungen sind diesbezüglich keine geeigneten

Instrumente. Auch in diesem Bereich sollte vielmehr der Vollzug der bestehenden Regelungen auf Optimierungsmöglichkeiten überprüft werden. Der Deutsche Bauernverband fordert, den § 78a Abs. 3 Nr. 2 WHG-E zu streichen. Nach gegenwärtiger Kenntnis des Umweltbundesamtes weisen derzeit lediglich 14 Prozent der ackerbaulich genutzten Fläche für das Bezugsjahr 2007 eine mittlere langjährige Gefährdung von mehr als drei Tonnen pro Hektar und Jahr auf. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 86 Prozent der Ackerflächen überhaupt keinem oder einem geringeren Erosionsrisiko ausgesetzt sind. Es ist im eigenen Interesse der Landwirtschaft, Bodenerosion zu verhindern. Dies gelingt jedoch am besten durch acker- und pflanzenbauliche Anbautechniken, wie beispielsweise der Minimierung von Zeitspannen ohne Bodenbedeckung, Fruchtfolgen, erosionsmindernder Bodenbearbeitung und Flurgestaltung. Dies sind jedoch Fragen des Fachrechts und daher nicht im WHG zu regeln. In jedem Falle sollte der letzte Halbsatz des § 78a Abs. 3 Nr. 2 WHG-E gestrichen werden, denn unter dem Gesichtspunkt der Erosionsvermeidung ist es unerheblich wodurch die Erosion verursacht wird.

II. Zu § 78 b WHG-E

§ 78 b WHG-E führt das „überschwemmungsgefährdete Gebiet“ in den Hochwasserschutz ein, das bereits im Gesetz zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 03.02.2005 in § 31 c enthalten war. Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 08.09.2003 zum damaligen Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes deutlich gemacht, lehnt der Deutsche Bauernverband die Einführung, „überschwemmungsgefährdete Gebiete“ ab. Zunächst ist es fraglich, ob es der Ausweisung solcher Gebiete überhaupt bedarf, die zur Folge hat, dass die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Betriebe eingeschränkt wird, obwohl für die Gebiete eine Hochwasserwahrscheinlichkeit von weniger als einmal in 100 Jahren besteht. Ferner ist aus Sicht des DBV die Kategorie der Risikogebiete in § 73 WHG vollkommen ausreichend. Richtig ist zwar, dass dort kein eigenes ordnungsrechtliches Instrumentarium enthalten ist. Dies ist jedoch auf Landesebene möglich und wird in Schleswig-Holstein beispielsweise derzeit im Rahmen der Novellierung des Landeswassergesetzes verfolgt. Aufgrund dieser Überlegung sollten zunächst die bestehenden Spielräume genutzt werden, bevor man eine neue Schutzkategorie einführt, bei der Abgrenzungsschwierigkeiten vorprogrammiert sind. Unklar bleibt zudem weiterhin, welches der Maßstab für eine hochwasserangepasste Errichtung

oder Erweiterung von baulichen Anlagen bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von seltener HQ 100 sein soll.

III. Zu § 78 c WHG-E

Die Regelung, wonach Heizölverbraucheranlagen in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten nicht neu errichtet beziehungsweise bestehende Anlagen nachgerüstet werden müssen, wird abgelehnt, weil sie unverhältnismäßig in die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen über die Auswahl des Energieträgers eingreift. Eine hochwasserangepasste Errichtung und Umgang mit Heizölverbraucheranlagen ist in großen Teilen von Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Gebieten mit verhältnismäßigem Mehraufwand für die Betroffenen möglich. Die Regelung verstößt gegen das Übermaßverbot. Die Regelung ist auf hochwassergefährdete Gebiete und vorläufige gesicherte Gebiete zu beschränken.

IV. Zu § 78 d WHG-E

Grundsätzlich lehnt der Deutsche Bauernverband die Schaffung der Gebietskategorie „Hochwasserentstehungsgebiet“ ab. Die Gebietsdefinition ist viel zu unbestimmt. Starkniederschläge können nahezu auf der gesamten Fläche Deutschlands zu Überschwemmungen und einer Hochwassergefahr führen. In diesem Sinne ist hier in keiner Weise erkennbar, welche Gebiete von § 78d WHG-E erfasst sein soll.

1. Zu § 78 d Abs. 2 WHG-E

Nach dem Gesetzesentwurf können in festgesetzten Hochwasserentstehungsgebieten Eigentümer und Nutzungsberechtigte verpflichtet werden, ggf. auch im Gebiet liegende Grundstücke aufzuforsten. Diese Verpflichtung kann unter Umständen Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigte von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken in ihrer Betriebsführung erheblich beeinträchtigen und wirtschaftliche Nachteile nach sich ziehen. Der Deutsche Bauernverband plädiert daher für eine Klarstellung, dass aufgrund der hier geregelten Verpflichtung sämtliche Nachteile und Beeinträchtigungen auszugleichen sind. Es ist sicherzustellen, dass besonders schwere Beeinträchtigungen durch Ausgleichsflächen ausgeglichen werden oder eine Entschädigung für die Nutzungsbeeinträchtigungen, ähnlich wie in § 54 WHG, stattfindet. Auf gar keinen Fall darf die Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden um Fehlentwicklungen in anderen Bereichen des Hochwasserschutzes aufzufangen. Die Versiegelung von Flächen ist aus Sicht des DBV eine zentrale Ursache der Entstehung von Hochwasser. Versäumnisse beim

Hochwasserschutz, die die Versiegelung von landwirtschaftlicher Fläche betreffen, dürfen nun nicht auf den Rücken der Landwirte behoben werden.

2. Zu § 78 d Abs. 3 Nr. 4 WHG-E

In § 78 d Abs. 3 Ziff. 4 WHG-E wird für festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete die Umwandlung von (Dauer-)Grünland in Ackerland unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt. Der Deutsche Bauernverband ist auch in diesem Punkt der Überzeugung, dass die Regelung unter fachlicher Betrachtung nicht mit dem Hochwasserschutz zu rechtfertigen ist. Die in Rede stehende Regelung muss die einzelnen Faktoren, die dazu führen, dass Grünland gegenüber Ackerland beim Abfluss von Oberflächenwasser einen Vorteil bietet besser berücksichtigen. Bei Starkregen ist die Frage nach der Versickerung ohnehin nicht relevant. Eine generelle Genehmigungspflicht für die Umwandlung von (Dauer-)Grünland in Ackerland geht weit über das Maß der Erforderlichkeit hinaus. Anstelle von Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung sollten die Kommunen in Hochwasserentstehungsgebieten zur systematische Anpassung bereits vorhandener oder nachzurüstender geeigneter technischer Maßnahmen zur schadlosen Rückhaltung anfallenden Niederschlagswassers von größeren versiegelten Bereichen wie Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten (z. B. durch Neuanlage oder Vergrößerung von Regenrückhaltebecken) verpflichtet werden. Zudem sollte eine gesetzliche Vorgabe der mindestens anzunehmenden Wiederkehrzeit von Starkniederschlägen für die Niederschlagswasserrückhaltung in Hochwasserentstehungsgebieten geprüft werden. Überschreitungshäufigkeiten des Rückhaltevermögens von Regenrückhaltebecken von 10 Jahren oder weniger dürfen außer in besonderen Ausnahmefällen nicht mehr zugelassen werden. Die Regelungen des Absatzes 5 sind hier diesbezüglich völlig unzureichend.

V. Zu § 99 a WHG-E

Nach Ansicht des Deutschen Bauernverbandes verstößt die Ausweitung des Vorkaufsrechts „auf Grundstücke“, die in als Wasserschutzgebiet erst vorgesehenen Gebieten liegen, gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 III GG i.V.m. Art. 28 I, 103 III GG. Das Bestimmtheitsgebot resultiert aus den rechtsstaatlichen Grundsätzen des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes sowie aus der Berücksichtigung der Rechtsschutzinteressen der Bürger. Das Gesetz soll so formuliert sein, dass die Adressaten (objektiv) in der Lage sind, die Rechtslage zu erkennen und ihr Verhalten

danach zu richten. Die Konkretisierung muss um so deutlicher sein, je mehr das Gesetz in die individuelle Freiheit eingreift. Der Entwurf lässt nicht erkennen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten „begünstigter“ Personen und Naturschutzverbänden ist aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes abzulehnen, da bei den Zielgruppen nicht gewährleistet ist, dass mit der Ausübung des Vorkaufsrechts durch diese die Bewirtschaftung unter Beachtung wasserrechtlicher und wasserwirtschaftlicher Belange gewährleistet ist. In jedem Falle ist § 99 a Abs. 1 Ziff. 3 zu streichen. Es ist unverhältnismäßig, jedes landwirtschaftliche Grundstück, auf denen sich „oberirdische Gewässer“ befinden, einem Vorkaufsrecht zu unterwerfen. Aus Gründen des Gewässer- und Hochwasserschutzes ist ein Vorkaufsrecht für Grundstücke in den festgesetzten Wasserschutzgebieten, bzw. Überschwemmungsgebieten völlig ausreichend. Alleine für Niedersachsen würde man ein Vorkaufsrecht für mindestens 30 bis 40 % der gesamten Nutzfläche schaffen. Ferner ist nach Ansicht des DBV § 99 a Abs. 4 WHG-E zu streichen, da es sich beim Hochwasserschutz um eine hoheitliche Aufgabe handelt, die auch durch Hoheitsträger selbst ausgeübt werden muss und nicht auf Private verlagert werden sollte, jedenfalls nicht auf Naturschutzvereinigungen. Der Deutsche Bauernverband warnt vor einem Naturschutz im Gewand des Hochwasserschutzes.